МЕТОДИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ

по правовому и организационному обеспечению антикоррупционной деятельности в кировских областных государственных учреждениях

Киров

2018

I. Введение

Цели и задачи Методических рекомендаций

Методические рекомендации по правовому и организационному обеспечению антикоррупционной деятельности в кировских областных государственных учреждениях (далее – Методические рекомендации) разработаны во исполнение решения комиссии по координации работы по противодействию коррупции в Кировской области (п 1.5. протокола от 26.03.2018 № 1) и в соответствии со статьей 13.3 Федерального закона от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции».

Целью Методических рекомендаций является формирование единого подхода к обеспечению работы по правовому и организационному обеспечению антикоррупционной деятельности в кировских областных государственных учреждениях (далее - учреждениях), профилактике и противодействию коррупции в соответствии с современными требованиями.

Задачами Методических рекомендаций являются:

- информирование учреждений о нормативно-правовом обеспечении работы по противодействию коррупции и ответственности за совершение коррупционных правонарушений;
- определение основных принципов противодействия коррупции в учреждениях;
- методическое обеспечение разработки и реализации мер, направленных на профилактику и противодействие коррупции в учреждениях.

II. Нормативное правовое обеспечение

1. Российское законодательство в сфере предупреждения и противодействия коррупции

1.1. Обязанность учреждений принимать меры по предупреждению коррупции

Основополагающим нормативным правовым актом в сфере борьбы с коррупцией является Федеральный закон от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (далее – Федеральный закон «О противодействии коррупции»).

Частью 1 статьи 13.3 Федерального закона «О противодействии коррупции» установлена обязанность учреждений разрабатывать и принимать меры по предупреждению коррупции.

Меры, рекомендуемые к применению в учреждениях, содержатся в части 2 указанной статьи.

1.2. Ответственность юридических лиц

Общие нормы

Общие нормы, устанавливающие ответственность юридических лиц за коррупционные правонарушения, закреплены в статье 14 Федерального закона «О противодействии коррупции». В соответствии с данной статьей, если от имени или в интересах юридического лица осуществляются организация,

подготовка и совершение коррупционных правонарушений или правонарушений, создающие условия для совершения коррупционных правонарушений, к юридическому лицу могут быть применены меры ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации.

При этом применение мер ответственности за коррупционное правонарушение к юридическому лицу не освобождает от ответственности за данное коррупционное правонарушение виновное физическое лицо. Привлечение к уголовной или иной ответственности за коррупционное правонарушение физического лица не освобождает от ответственности за данное коррупционное правонарушение юридическое лицо. В случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, данные нормы распространяются на иностранные юридические лица.

Незаконное вознаграждение от имени юридического лица

Статья 19.28 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) устанавливает меры ответственности за незаконное вознаграждение от имени юридического лица (незаконные передача, предложение или обещание от имени или в интересах юридического лица должностному лицу, лицу, выполняющему управленческие функции в коммерческой или иной организации, иностранному должностному лицу либо должностному лицу публичной международной организации денег, ценных бумаг, иного имущества, оказание ему услуг имущественного характера, предоставление имущественных прав за совершение в интересах данного юридического лица должностным лицом, лицом, выполняющим управленческие функции в коммерческой или иной организации, иностранным должностным лицом либо должностным лицом публичной международной организации действия (бездействия), связанного с занимаемым ими служебным положением), влечет наложение на юридическое лицо административного штрафа в размере трехкратной суммы незаконного вознаграждения, но не менее 1 млн. рублей.

Незаконное привлечение к трудовой деятельности бывшего государственного (муниципального) служащего.

Учреждения должны учитывать положения статьи 12 Федерального закона «О противодействии коррупции», устанавливающие ограничения для гражданина, замещавшего должность государственной или муниципальной службы, при заключении им трудового или гражданско-правового договора.

В частности, работодатель при заключении трудового или гражданско-правового договора на выполнение работ (оказание услуг) с гражданином, ранее замещавшим должности государственной или муниципальной службы, перечень которых устанавливается нормативными правовыми актами Российской Федерации, в течение двух лет после его увольнения с государственной или муниципальной службы обязан в десятидневный срок сообщать о заключении такого договора представителю нанимателя (работодателю) государственного или муниципального служащего по последнему месту его службы.

Правила сообщения работодателями указанной информации закреплены в постановлении Правительства Российской Федерации от 21.01.2015 № 29.

Неисполнение работодателем обязанности, предусмотренной частью 4 статьи 12 Федерального закона «О противодействии коррупции», является правонарушением и влечет в соответствии со статьей 19.29 КоАП РФ ответственность в виде административного штрафа на должностных лиц от 20 000 до 50 000 рублей, на юридических лиц от 100 000 до 500 000 рублей.

1.3. Ответственность физических лиц

Ответственность физических лиц за коррупционные правонарушения установлена статьей 13 Федерального закона «О противодействии коррупции». Граждане Российской Федерации, иностранные граждане и лица без гражданства за совершение коррупционных правонарушений несут уголовную, административную, гражданско-правовую и дисциплинарную ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Трудовое законодательство не предусматривает специальных оснований для привлечения работника учреждения к дисциплинарной ответственности в связи с совершением им коррупционного правонарушения в интересах или от имени учреждения.

Тем не менее, в Трудовом кодексе Российской Федерации (далее – ТК РФ) существует возможность привлечения работника учреждения к дисциплинарной ответственности.

Так, согласно статье 192 ТК РФ к дисциплинарным взысканиям, в частности, относится увольнение работника по основаниям, предусмотренным, в том числе пунктом 7.1 части первой статьи 81 ТК РФ в случае непринятия работником мер по предотвращению или урегулированию конфликта интересов, непредставления или представления неполных или недостоверных сведений о своих доходах, об имуществе, обязательствах имущественного характера, либо о доходах, об имуществе, обязательствах имущественного характера супруга (супруги), несовершеннолетних детей, открытия (наличия) счетов (вкладов), хранения наличных денежных средств и ценностей в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, если указанные действия дают основание для утраты доверия к работнику со стороны работодателя.

Законом Кировской области от 30.04.2009 № 365-ЗО «О противодействии коррупции в Кировской области» установлены дополнительные запреты и ограничения для сотрудников областных государственных учреждений.

В соответствии со статьей 14.2. указанного Закона лица, наделенные полномочиями по контролю и (или) надзору за деятельностью юридических и физических лиц, а также полномочиями по составлению протоколов об административных правонарушениях, замещающие должности в областных государственных учреждениях, осуществляющих полномочия Российской Федерации, переданные органам государственной власти Кировской области, не вправе:

1) совмещать свою основную деятельность с иной оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности;

2) получать в связи с исполнением служебных обязанностей вознаграждения от физических и юридических лиц. Подарки, полученные в связи с протокольными мероприятиями, служебными командировками и другими официальными мероприятиями, признаются собственностью соответствующего учреждения и передаются по акту. Сотрудник учреждения, сдавший подарок, полученный им в связи с протокольными мероприятиями, служебными командировками и другими официальными мероприятиями, может его выкупить в порядке, устанавливаемом нормативными правовыми актами Кировской области;

3) быть учредителем (участником) юридического лица.

Кроме этого статьями 14.3 и 14.4 указанного Закона предусмотрены обязанности указанных сотрудников областных государственных учреждений представлять сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сообщать о возможном конфликте интересов, принимать меры к его урегулированию.

За нарушение указанных запретов и неисполнение обязанностей предусмотрена дисциплинарная ответственность.

III. Антикоррупционная политика в учреждении

Каждое государственное учреждение имеет свою специфику, которая, безусловно, должна учитываться при формировании и реализации комплекса антикоррупционных мер. Особую роль такие меры приобретают в организациях, наделенных отдельными полномочиями органов государственной власти, органов местного самоуправления, в том числе контрольно-надзорными полномочиями, компетенцией по реализации отдельных разрешительных, согласовательных процедур по заявлениям граждан, организаций.

Антикоррупционная политика учреждения представляет собой комплекс взаимосвязанных принципов, процедур и конкретных мероприятий, направленных на профилактику и пресечение коррупционных правонарушений в деятельности данного учреждения. Сведения о реализуемой в учреждении антикоррупционной политике рекомендуется закрепить в локальном правовом документе, например, с одноименным названием - «Антикоррупционная политика (наименование учреждения)».

Антикоррупционную политику и документы учреждения, регулирующие вопросы предупреждения и противодействия коррупции, рекомендуется принимать в форме локальных правовых актов, что позволит обеспечить обязательность их выполнения всеми работниками учреждения.

Рекомендуется разработать и принять следующие локальные правовые акты:

3.1. Приказ об определении подразделений или должностных лиц, ответственных за реализацию мероприятий по противодействию коррупции, установление их задач, функций, полномочий.

В число обязанностей структурного подразделения или должностного лица может включаться:

- разработка проектов локальных правовых актов организации, направленных на реализацию мер по предупреждению коррупции;
- контроль реализации плана по противодействию коррупции;
- подготовка заседаний комиссии по противодействию коррупции;
- проведение контрольных мероприятий, направленных на выявление коррупционных правонарушений работниками организации;
- проведение служебных проверок по информации о правонарушениях работников;
- организация проведения оценки коррупционных рисков;
- прием и рассмотрение сообщений о случаях склонения работников к совершению коррупционных правонарушений, а также о случаях совершения коррупционных правонарушений работниками, контрагентами организации или иными лицами;
- организация рассмотрения сообщений о возникновении конфликта интересов, подготовка соответствующих заключений;
- проведение учебных, разъяснительных мероприятий по вопросам профилактики и противодействия коррупции.

3.2. Приказ об утверждении Антикоррупционной политики учреждения.

Содержание антикоррупционной политики конкретного учреждения определяется спецификой работы этого учреждения и особенностями условий, в которых оно функционирует. Рекомендуется отразить в антикоррупционной политике следующие вопросы:

- цели и задачи внедрения антикоррупционной политики;
- используемые в политике понятия и определения;
- основные принципы антикоррупционной деятельности учреждения;
- область применения политики и круг лиц, попадающих под ее действие;
- определение должностных лиц учреждения, ответственных за реализацию антикоррупционной политики;
- определение и закрепление обязанностей работников и учреждения, связанных с предупреждением и противодействием коррупции;
- установление перечня реализуемых учреждением антикоррупционных мероприятий, стандартов и процедур и порядок их выполнения (применения);
- ответственность сотрудников за несоблюдение требований антикоррупционной политики;
- порядок пересмотра и внесения изменений в антикоррупционную политику учреждения.

3.3. Кодекс этики и служебного поведения работников учреждения, в котором целесообразно закрепить:

- основные принципы и правила служебного поведения (в частности, не

оказывать предпочтений отдельным гражданам, организациям, исключать действия, связанные с влиянием личных, имущественных интересов, получать вознаграждения в связи с исполнением трудовых обязанностей, стремиться к эффективному распоряжению материальными ресурсами и т.д.);

- этические правила поведения;
- ответственность за нарушение кодекса этики и служебного поведения.

Обязанности работников учреждения в связи с предупреждением и противодействием коррупции могут быть общими для всех сотрудников учреждения или специальными, то есть устанавливаться для отдельных работников.

Примерами общих обязанностей работников в связи с предупреждением и противодействием коррупции могут быть следующие:

- воздерживаться от совершения и (или) участия в совершении коррупционных правонарушений в интересах или от имени учреждения;
- воздерживаться от поведения, которое может быть истолковано окружающими как готовность совершить или участвовать в совершении коррупционного правонарушения в интересах или от имени учреждения;
- незамедлительно информировать в письменном виде непосредственного руководителя / лицо, ответственное за реализацию антикоррупционной политики / руководство учреждения о случаях склонения работника к совершению коррупционных правонарушений;
- незамедлительно информировать непосредственного начальника / лицо, ответственное за реализацию антикоррупционной политики / руководство учреждения о ставшей известной работнику информации о случаях совершения коррупционных правонарушений другими работниками, контрагентами учреждения или иными лицами;
- сообщить непосредственному начальнику или иному ответственному лицу о возможности возникновения либо возникшем у работника конфликте интересов.

В целях обеспечения эффективного исполнения возложенных на работников обязанностей необходимо четко регламентировать процедуры их соблюдения. Так, в частности, порядок уведомления работодателя о случаях склонения работника к совершению коррупционных правонарушений или о ставшей известной работнику информации о случаях совершения коррупционных правонарушений следует закрепить в локальном нормативном акте учреждения. В данном документе необходимо предусмотреть каналы и формы представления уведомлений, порядок их регистрации и сроки рассмотрения, а также меры, направленные на обеспечение конфиденциальности полученных сведений и защиты лиц, сообщивших о коррупционных правонарушениях.

Специальные обязанности в связи с предупреждением и противодействием коррупции могут устанавливаться для следующих категорий лиц, работающих в учреждении:

1) руководства учреждения;

2) лиц, ответственных за реализацию антикоррупционной политики;

3) работников, чья деятельность связана с коррупционными рисками и непосредственно работающими с посетителями и обслуживаемыми;

4) лиц, ответственных за закупки, приемку товаров, работ, услуг;

5) лиц, наделенных полномочиями по контролю и (или) надзору за деятельностью юридических и физических лиц, а также полномочиями по составлению протоколов об административных правонарушениях;

6) лиц, осуществляющих внутренний контроль и т.д.

Исходя из положений статьи 57 ТК РФ по соглашению сторон в трудовой договор могут также включаться права и обязанности работника и работодателя, установленные трудовым законодательством и иными нормативными правовыми актами, содержащими нормы трудового права, локальными нормативными актами, а также права и обязанности работника и работодателя, вытекающие из условий коллективного договора, соглашений.

В этой связи, как общие, так и специальные обязанности рекомендуется включить в трудовой договор с работником учреждения. При условии закрепления обязанностей работника в связи с предупреждением и противодействием коррупции в трудовом договоре работодатель вправе применить к работнику меры дисциплинарного взыскания, включая увольнение, при наличии оснований, предусмотренных ТК РФ, за совершения неправомерных действий, повлекших неисполнение возложенных на него трудовых обязанностей.

3.4. План мероприятий по противодействию коррупции.

План мероприятий составляется, как правило, на 1 год и может включать следующие разделы и мероприятия:

1. Совершенствование системы контроля за деятельностью работников учреждения, предприятия, в том числе:

- реализация мероприятий по выявлению случаев возникновения конфликта интересов, принятие своевременных мер по предотвращению и урегулированию таких ситуаций. Проверка контрагентов учреждения, предприятия на предмет аффилированности с работниками организации;

- проведение служебных проверок по фактам нарушения работниками организации кодекса этики и служебного поведения;

- усиление механизмов контроля за соблюдением сотрудниками ограничений, касающихся получения подарков в связи с исполнением должностных обязанностей;

- оценка коррупционных рисков, возникающих при реализации государственным (муниципальным) учреждением, предприятием своих полномочий, своевременная корректировка перечня должностей, замещение которых связано с коррупционными рисками. Оценка коррупционных рисков является важнейшим элементом антикоррупционной политики. Она позволяет обеспечить соответствие реализуемых антикоррупционных мероприятий специфике деятельности организации и рационально использовать ресурсы, направляемые на проведение работы по профилактике коррупции;

- реализация комплекса разъяснительных мер по доведению до работников антикоррупционных стандартов поведения, ответственности за несоблюдение требований законодательства в этой части;

- организация правового сотрудников организации по антикоррупционной тематике (проведение лекций, бесед, тестирования и т.д.).

2. Совершенствование деятельности в сфере закупок товаров, работ, услуг:

- анализ работы по обоснованию начальной цены контракта, формулированию технического задания;

- усиление ведомственного контроля за исполнением контрактов, своевременным реализацией прав по взысканию неустойки, штрафных санкций с недобросовестных подрядчиков.

3. Усиление контроля за использованием и распоряжением государственным, муниципальным имуществом, закрепленным за организацией на праве оперативного управления, либо хозяйственного ведения.

4. Проведение анализа поступающих жалоб и обращений граждан и организаций.

5. Проведение анализа причин и условий, способствовавших совершению коррупционных преступлений сотрудниками организации.

6. Взаимодействие с институтами гражданского общества и гражданами, создание эффективной системы обратной связи, обеспечение доступности информации о деятельности государственного (муниципального) учреждения.

7. Мероприятия по противодействию коррупции с учетом специфики деятельности государственного (муниципального) учреждения.

- совершенствование контрольно-надзорных и разрешительных функций, мониторинг их реализации;

- оснащение мест приема документов от граждан, иных организаций техническими средствами (видеонаблюдение, аудиозапись);

- проведение ведомственных проверок финансово-хозяйственной деятельности, в том числе авансовых отчетов, командировочных расходов;

- четкая регламентация расходования денежных средств на представительские нужды;

- обсуждение на заседаниях комиссии по противодействию коррупции эффективности и достаточности мер ведомственного контроля за реализацией полномочий в сферах деятельности с повышенными коррупционными рисками;

- иные мероприятия с учетом специфики деятельности организации.

1.5. Положение о порядке уведомления работником о конфликте интересов и об урегулировании конфликта интересов.

Выявление конфликта интересов в деятельности работников учреждения является одним из важных способов предупреждения коррупции. Значительной части коррупционных правонарушений предшествует ситуация, когда работник учреждения уже видит возможность извлечь личную выгоду из недолжного исполнения своих обязанностей, но по тем или иным причинам

еще не совершил необходимых для этого действий. Если своевременно выявить этот момент и убедить работника о правомерном поведении, можно не допустить правонарушения и избежать причинения вреда.

При разработке положения о конфликте интересов рекомендуется обратить внимание на включение в него следующих аспектов:

- цели и задачи положения о конфликте интересов;
- используемые в положении понятия и определения;
- круг лиц, попадающих под действие положения;
- основные принципы управления конфликтом интересов в учреждении;
- порядок раскрытия конфликта интересов работником учреждения и порядок его урегулирования, в том числе возможные способы разрешения возникшего конфликта интересов;
- обязанности работников в связи с раскрытием и урегулированием конфликта интересов;
- определение лиц, ответственных за прием сведений о возникшем конфликте интересов и рассмотрение этих сведений;
- ответственность работников за несоблюдение положения о конфликте интересов.

1.6. Положение о порядке уведомления о получении подарков в рамках протокольных мероприятий в связи с исполнением работниками своих должностных (трудовых) обязанностей

Сотрудникам учреждения рекомендуется воздерживаться от получения подарков, связанных с исполнением ими своих должностных обязанностей. В случаях получения подарков в рамках протокольных мероприятий предусмотреть процедуру их сдачи и оценки.